

ステファン・レンケンス著『私的ガバナンスと公 的権威：グローバル経済における持続可能性を制御 する』

渡邊, 智明
福岡工業大学社会環境学部社会環境学科：准教授

<https://doi.org/10.15017/4377856>

出版情報：政治研究. 68, pp.85-92, 2021-03-31. Institute for Political Science, Kyushu University
バージョン：
権利関係：

ステファン・レンケンス著『私的ガヴァナンスと公的権威——グローバル経済における持続可能性を制御する——』

Stefan Renkens. *Private Governance and Public Authority: Regulating Sustainability in a Global Economy*. Cambridge University Press, 2020. Xiv + 314pp.

渡 邊 智 明

近年、人権、環境に関するグローバル・ガヴァナンスにおいて、非国家主体は、国家や国際機構などの公的なアクターに協力するだけでなく、自らルールや規制を制定するなど、積極的に制度的秩序を形成しうる存在となっていることが注目されてきた。ISO（国際標準化機構）をはじめ、非国家主体による認証、規格というルールが権威化し、多国籍企業、国家の行動を方向づけるプライベート（私的）・ガヴァナンスを形成し、国際秩序が多様化している。

私的ガヴァナンスで中心となる認証とは、非国家主体が予

め定める規格に基づき、企業等が自主的に行う環境や人権等に対する配慮行動や手続きについて、第三者機関が担保、認証する仕組みである。このような民間認証をはじめとする、グローバルなサプライ・チェーンに影響を及ぼし問題解決を図る試みは、特に「市場志向型非国家ガヴァナンス」⁽¹⁾と呼ばれている。グローバル化が進む今日、一国における規制だけでは十分な効果をもたらすことができない。今や、生産から消費までの過程は、国境を越えたグローバルなサプライ・チェーンによって担われているからである。

環境問題に対して、認証製品の流通を拡大させることで環境負荷の低減を目指す、というこの市場活用型のアプローチは、ステイクホルダーにとって受け入れやすいものと言える。環境認証はあくまで自主的なものであり、環境負荷の高い製品の流通を禁止するなど強権的な規制的手法に比べて、ステイクホルダーの行動判断の余地が広がるからである。現在、サステイナビリティ（持続可能性）に関するグローバルな民間認証スキームは、森林、漁業、農産物などの多くの分野において設立されている。そして、認証が普及してゆくにつれ、市場に対する影響を拡大しつつある。現在、国家や国際機関は、その役割に注目し、法的規制の遵守の指標や公共調達の基準とするなどの例が見られるようになってい⁽²⁾る。

このように公私の制度が一種の協力関係を構築するようになってくるものの、どのような場合に、国家、国際機構などの公的権威は、私的ガヴァナンスに関わろうとするのであるのか。この問いに答えようと試みたのが、本書である。本書でレンケンスは、理論的視座を提示しながら、公的な権威が私的ガヴァナンス・スキームに「介入（介入）」(intervention)を試みる条件を明らかにしようとしている。

本書は、以下の七つの章から構成されている。問題背景や本書の理論的仮説を提示するのは、第一章、第二章である。第三章以降では、有機農業（第三章）、バイオ燃料（第四章）、フェアトレード（第五章）、漁業（第六章）、といった、EU（欧州連合）の各事例を検証している。そして、第七章では、それらの分析を評価、総括し、結論をまとめている。

まず第一章で、著者は、「公的な権威が、私的ガヴァナンスを規制しようとする条件とは何か」、「これらの規制的な介入はどのような形態をとるのか」、「そのような介入が、私的ガヴァナンスの本質や機能、さらに大きな政策分野にとつての示唆とはどのようなものか」という問いを設定する。そして、持続可能性に関連する政策領域の事例の検証を通じて、公私のガヴァナンスの交錯を明らかにしようとする。著者は、多様な事例を一貫した理論枠組みによって説明することを試み

る。第一章の理論的枠組みは、第二章において詳述される。以下では、二つの章で提示された分析視角を追っていきう。

レンケンスは、EUの私的ガヴァナンスへの関与を以下の二つの変数の相互作用によって説明する。第一の変数は、規制的な関与が、持続可能性を担保した製品の差別化を明示することによって国内の生産者に提供する利益である。環境認証を取得した製品は、環境配慮という点で、他の製品と差別化を行うことができる。しかし、これら認証を取得する上で、生産者は、手続きへの対応や審査に関わる金銭的負担を余儀なくされる。しかし、例えば、EUにおいて、これらの認証が義務付け、あるいは優遇されれば、認証製品は非認証製品に対して市場における競争で優位となりうる。逆に、民間認証の求める水準が高すぎれば、国内の生産者に不利になるため、介入が魅力的となるかもしれない（三三三頁）。

第二の変数は、公的な関与が、私的ガヴァナンスの市場の断片化（fragmentation）が生じる問題を解決できる程度である。現在、ナショナル、リージョンナル、グローバル・レベルそれぞれにおいて多くの民間認証スキームが設立されている。認証スキームの設立を後押ししたNGO（非政府組織）や、生産者の業界など、ステイクホルダーが関与するようになった経緯や背景は異なっている。そのため、それぞれの認

証スキームの質、厳格さや範囲、対象とする生産者のタイプは異なっている。私的ガヴァナンス・スキームの断片化は、域内統一市場という点からEU当局にとって必ずしも好ましいものでないし、環境ラベルが多く存在する場合、生産者と消費者の間で持続可能性について正確な情報が共有されない。また、生産者は、自らの都合のよい認証を取得しようとするかもしれないし、各々の認証がどう異なっているかが不明確な場合、認証の取得の判断が難しくなる(三五頁)。これらの「情報の非対称性」の解消は、公的な介入への動機づけとなると指摘する。また、民間認証の断片化は、貿易および競争を歪める恐れがあり、それも介入の契機となるとみる。すなわち、特定の加盟国において設立された認証が、他の国の市場へのアクセスを妨げたり、他国でまた別の認証を取得する必要を生じさせたりするからである。

これらの独立変数に対し、従属変数に相当するのが、EUの関与の形態である。これは、私的ガヴァナンスの二つの特質と大きく関わっている。第一に、ビジネスにとって適切な行動についての標準を設定する「標準規制」である。標準規制は、単に生産過程をめぐる実質的なルール形成だけでなく、標準の遵守について広く関心ある人々と対話することを求める公的権威の「介入」を含むとされる。これは持続可能性の

定義や異なる認証を調和させる秩序の形成に資するという。

第二は、「手続規制」である。これらの手続きには、私的ガヴァナンス・スキームが実質的な自らの標準を発展、改定するためにとっている慣行、私的スキームを構成するメンバーシップ、私的スキームと実質的な標準を遵守することを追求する企業との関係、私的スキームとその遵守を検証する認証監査者との関係、監査者の認定も含まれる(二七頁)。これらの介入は、私的ガヴァナンスに対して、彼らのルールや慣行の再調整を通じて、私的ガヴァナンスを再構築するという点で重要だが、他方で、私的スキームの規制的・統制的な権威を損なうという点があるとする。その上で、著者は、公的介入の四つの形態を提示する。すなわち、断片化や差別化による国内利益が低い場合には、規制は行われず、断片化が高いものの、国内利益が低い場合には手続規制、断片化が高いが国内利益が高い場合には標準規制、いずれも高い場合には手続規制、標準規制ともに導入されるとする(八九頁)。

第二章では、私的ガヴァナンス・スキームを利益集団ととらえる視角について論じられている。ここでは、私的ガヴァナンス・スキームは従来の利益集団と異なることが指摘される。第一に、私的スキームは、持続可能性に関するルールと検証手続きに関する政策関連情報を提供できる点である。ま

た、私的ガヴァナンスは、アクターが従うべき特定のルールやガヴァナンスを提示する。第二に、他の利益集団は組織としての生き残りに関心を持つものに対して、私的ガヴァナンスは、ルール形成統括者として生存することを目指す点である。このように、私的ガヴァナンス・スキームが自身の政治的環境を変容、調整していこうとする主体であるとする。そして、先の二つの変数の相互作用の中で生じた公的介入の具体的な有り様は、利益団体である私的ガヴァナンス・スキームのロビーイングによって大きく左右されるという。

第三章以下では、EUの具体的な介入の事例が、理論的枠組みに基づいて検討されている。まず第三章では、有機農業政策の展開を検討している。EUの有機農業政策における私的ガヴァナンスへの介入は、一九九一年の有機農業規則から始まる。この規則は、有機農業産品を生産過程の本質で定義しており、手続規制および標準規制を含むものであった。この後、二〇〇七年の理事会規則に至るまで、公的な関与をめぐる政治過程が展開される。この間、認証の基本的な水準を担保するべくISO規格への準拠や、認証間の調和化のためロゴが義務化された。この公的な介入は、ヨーロッパでも有機農業に対する消費者の関心の高まりによって市場が拡大しつつあったことを踏まえ、域内の生産者に対して新たな経

済的機会を創出することができると考えられたことが影響していた。また、私的ガヴァナンス・スキームの断片化という点では、既に有機農業に関する私的ガヴァナンスが、一九七〇年代前半に形成されて以降、一九八〇年代には、EU（当時EC）が多くの有機農業産品を輸入しているアメリカをはじめ、EU加盟各国において多くの民間標準が登場していたことも注目される。二つの変数から見ると、現実にEU、欧州委員会は介入を試みていく。このEU当局の介入は、伝統的な農業ロビーの不在とIFOMA（国際有機農業運動連盟）のプレゼンスが重要であったという。ただ、その後の相互認証の推進、監督主体への手続的規制など強化などの欧州委員会の提案は、私的ガヴァナンスのスキームの統括能力を損なうことに対する懸念を抱く、有機農業運動の反対によって失敗している。

第四章では、同じく公的アクターによる介入が見られたバイオ燃料の事例が検証される。二〇〇三年の「バイオ燃料指令」は、EU市場で販売されるすべての輸送用燃料におけるバイオ燃料の混合率を定め、加盟国の自主的な目標とした。しかし、私的ガヴァナンスに関する言及はなかった。二〇〇九年の「再生資源によるエネルギー使用に関する指令」は、持続可能性の基準として認証制度を導入し、それに関連する

規定は私的ガヴァナンスに関する標準規制と手続規制というべきものであった。バイオ燃料に関しては、RTRS（責任ある大豆に関する円卓会議）、BOSUCRO（持続可能なサトウキビ生産イニシアティブ）、ISSC（国際持続可能性カーボン認証）などグローバルなものだけでなく、オランダやイギリスなどのナショナルなレベルの私的ガヴァナンスでも断片化が見られた。このため、イギリス、オランダなどの加盟国、欧州委員会には調和化、メタ・ガヴァナンスの設立への動機があった。また、国内産品の差別化に関しても、持続可能性を保証する認証は輸入バイオ燃料に対する優位を保証するもので、バイオ燃料産業にとって長期的には利益になるという議論は反対の声を抑えうるものとなったという。

これらと対照的な結果となったのが、第五章で検討されているフェアトレードの事例である。フェアトレードとは、コーヒーなど発展途上国の原料や製品を最低価格保証など、「適正」な価格で継続的に購入することを通じて、世界市場において弱い立場にある途上国の生産者や労働者の経済生活を向上させていく運動であり、認証制度が普及しつつある。このフェアトレードに関するEUの態度は、一九九九年、二〇〇九年に見られるように「非介入」であったという。認証への関与による国内利益に関しては、フェアトレードの対象と

なる生産者がEU内にいないということが指摘されている。すなわち、フェアトレードは、EUをはじめとする「北」の先進国と、アジア、アフリカなどにおける「南」の発展途上国との貿易に関わるものであり、特に「南」からの一次産品が問題となる点において、上の二つの事例とは異なっていたという。また、私的ガヴァナンスの断片化については、この分野では、補完的な私的ガヴァナンス・スキームの調和化が成功裡に進んでいた。一九九七年に設立されたFLO（フェアトレード・ラベリング国際機構）がその例とされる。また、途上国の農業に関わる認証であるレインフォレスト・アライアンスなどの他の民間認証スキームの登場による断片化について、EUの政策決定者は介入の必要性よりも、断片化が全体的な市場の発展に裨益するものとして見ていた点にも言及されている。

第六章で検討される漁業は、第五章と同様にEUの介入が起きなかった分野である。漁業については、一九九七年の欧州委員会コミュニケ「EUにおける水産品市場の将来」において、民間認証スキームにおける信頼性問題に対する取り組みに言及されている。その後、二〇〇五年のコミュニケにおいて、私的ガヴァナンス・スキームに対する最低基準のオプションの検討がなされたほか、二〇一三年、二〇一六年には、

EUレベルでの水産エコラベルも検討されている。漁業分野においては、確かにMSC（海洋管理協議会）をはじめとして、私的ガヴァナンス・スキームの断片化が見られるため、EUレベルの介入が検討されてきた。しかし、認証による差別化を通じた国内利益という点ではある程度合意があった。すなわち、欧州委員会は民間ガヴァナンスに対する最低基準の導入という手続規制を志向したのに対して、欧州議会は漁業者の利益になるとしてEU認証やエコラベル・スキームから成る標準規制と手続規制を主張していたのである。結局、加盟国、私的ガヴァナンス・スキームや漁業者は欧州委員会の手続規制を愛好していたものの、欧州議会はこれと別のアプローチを主張し、介入は起こっていない。

第七章では、これまで検討した事例を総括しながら、本書の示唆について主張が展開されている。ここで、レンケンスは、EUの規制的介入によって、私的ガヴァナンスは、厳格性などに対応しなければならなくなった一方で、私的ガヴァナンスの規制的・統制的権威に対して挑戦したり、毀損するものでなかった、という二つの影響を指摘する。その上で、公的な介入のデザインと私的ガヴァナンスの行動空間が、持続可能性の結果に対して影響を与えることを指摘する。そして、持続可能性への影響に関して私的ガヴァナンスだけを検

討するのではなく、その制度的環境である公的介入との関連で理解する必要性を示唆していると論じる。

またレンケンスは、EUのような公的な介入の示唆についても触れる。すなわち、介入がもたらす政策波及の効果やそのダイナミズム、そして本書の分析枠組みが、非EU地域においても、あるいは異なるレベルの公的アクターによる規制的介入にも適用しうるのかについても言及する。そして、手続規制は、国際レベルで起こりやすい一方、標準規制は国内レベルで起こりやすい可能性を指摘する。そして、本書は、研究の方向性への言及で締めくくられる。ここでは、積極的にロビーイングするものと、そうでないものといった私的ガヴァナンス・スキームの戦略や市場志向の認証への疑問への応答などが示されている。

次に、本書の意義について触れておきたい。第一に、本書は私的ガヴァナンスに対する公的アクターの関与、すなわち公的な制度と私的な制度の相互作用を精緻な理論仮説に基づいて説明しようとした点である。先行研究は、国家間交渉の失敗による公的秩序の不在を代替・補完するものとしての「非国家ガヴァナンス」という点、つまり、公私の境界を強調してきた。そのため、個別の事例研究は別として、いつ、いかなる場合にEUのような公的アクターが私的ガヴァナンスに

関与するののか、という問いに答える一貫した理論的枠組みを提示する研究は、管見の限り確認できない。認証による差別化や私的ガヴァナンスの断片化という変数を導入すること、公的アクターが介入しようとする条件について一貫した理論的説明を提供した点は、私的ガヴァナンスの研究にとつて大きな意義がある。加えて重要な点は、アクターにより焦点を当てて（五五頁）公私のガヴァナンスの交錯を分析した点である。本書は、公的アクターが介入を企図する条件を示しただけでなく、その介入の成否や方向性をアクターの利益と行動の相互作用の中でとらえ、公私のガヴァナンスの動態を析出したという点で高く評価しうる。

第二に、本書は、私的ガヴァナンスの公的アクターの関わり方についての実証研究という点でも示唆を与えてくれる。本書は政策文書などに加えて、七〇名を超える関係者へのインタビューを行い、多様な分野における環境認証に関するEUの関与を明らかにしている点で大きな意義を持つ。特に、EUの積極的な干渉が見られた事例とそうでない事例という対照的な事例を検討することで、EU当局の介入という戦略を左右する要因について明らかにし、EUの私的ガヴァナンスへの介入が必ずしも単純的な歩みを示している訳ではないことが説得力をもって論じられている。

第三に、本書のEUの事例は、公的アクターの関与のあり方についても大きな示唆を与える。国家は環境問題の解決における民間認証の可能性に着目し、それを公共調達の基準として用いることも多い。しかし、私的ガヴァナンス・スキームの断片化や民間認証の市場に与える影響が十分に考慮されているとは言い難い。これから認証製品の流通が拡大していく中で、彼が「直接的な協働」(directive orchestration)³の例とする公共調達だけでなく、認証の質や範囲、認証間の競合といった問題に取り組むことも環境政策の重要な課題となっていくであろう。

他方で、本書についていくつかの疑問点がないわけではない。第一に、断片化のとらえ方である。本書では、独立変数として、私的ガヴァナンスの断片化の高低を設定している。しかし、この断片化の高低は、どのように区分することができるだろうか。断片化は、単に数の多寡によって判断されるのか、市場占有率や認証スキームの能力の非対称によるものなのか。バイオ燃料の場合、EU当局が必ずしも断片化を克服すべきものと見ていなかったとあるが、アクターの主観は断片化の程度に判断し関連するのか。断片化については、事例から帰納的に判断している部分もあるのではないか。

第二の疑問点は、政策アーリーナの性格である。EUの場合、

近年、EUレベルでは特に開放的な性格を持つようになり、それとともに欧州委員会が、環境NGOなどを政策アーリーナに取り込むことで、EUレベルでの支持をえようとしている傾向がある。認証の断片化は、各国でも問題となりつつあるが、EUのように規制をめぐる開放的な政策過程が展開される事例はまだ少ない。その点では、官庁セクシヨナリズムなどの政治的機会構造にも目を向ける必要があるのではない。本書でもEUの総局間の対立に言及しているが、この点をさらに検討することで、EUという事例を超えて、分析枠組の一般性を高めることができるのではないだろうか。

今日、認証スキームによって市場に影響を与えることで環境・社会的な問題の解決に寄与しようとする私的ガヴァナンスは大きな意味を持つようになっていく。しかし、これらの私的ガヴァナンスは、設立の経緯はともかく、国や国際機関といった公的アクターとの関係を考慮することなく、その影響やパフォーマンスを考えることができない。私的ガヴァナンスと公的権威はどちらかが一方的に影響を与えるのではない以上、両者の「相互作用」を見なければならぬ。著者も認めるように、私的ガヴァナンスに対する公的アクターの介入、公私の制度の交錯についての研究はまだ緒にいたばかりである。しかし、本書が提起した理論的枠組みとそれに基づ

づく実証研究は、今後のガヴァナンス研究の発展の重要な一歩となることは疑いない。

【付記】本稿は、科学研究費・基盤研究B「プライベート・ソーシャル・レジームの有効性の比較分析」（課題番号16KT0093）、および、同「気候変動二〇五〇年目標に向けたビジネス行動促進のための国際枠組みの設計」（課題番号20H04395）の助成による研究成果の一部である。

注

- (1) Cashore, Benjamin. "Legitimacy and the privatization of environmental governance: How non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority." *Governance* 15.4 (2002): 503-529.
- (2) Nanki, Yoshiko, and Isao Sakaguchi. "Sustainability, certification programs and the legacy of the Tokyo 2020 Olympics." *Consumer Perception of Food Attributes: Consumer Perception of Food Attributes* (2018): 277-292.
- (3) Abbott, Kenneth W., and Duncan Snidal. "International regulation without international government: Improving IO performance through orchestration." *The Review of International Organizations* 5.3 (2010): 315-344.